

Integración regional, democracia y relaciones laborales contractuales: un análisis desde la experiencia sudamericana

Alberto JOSÉ ROBLES*

Instituto del Mundo del Trabajo de Argentina
roblespepe@mundodeltrabajo.org.ar

RESUMEN

Las relaciones laborales en el mundo de hoy se han modificado de cara al desequilibrio de poder entre el capital y del trabajo. Sin embargo el trabajo no se ha comportado en forma meramente pasiva. Un aspecto central de esas respuestas del trabajo está relacionado con la «regionalización» del sindicalismo y el modo articularse con las acciones globales y nacionales. La activa participación de los sindicatos en el MERCOSUR y la Comunidad Andina ha renovado la agenda sindical, las estructuras y las propias culturas sindicales, desarrollando nuevas formas de organización y diálogo social entre empleadores, trabajadores y gobiernos, modificando incluso la estructura de los mercados de trabajo y la conformación de la fuerza laboral en la región.

Palabras clave: MERCOSUR; CA⁺; Sudamérica; sindicatos; democratización.

Regional integration, democracy and contractual labor relationships:
an analysis from South American experience

ABSTRACT

Labor relationships in the world today had change facing the unbalance of power between capital and labor. But labor didn't stay merely quiet. A central aspect of labor responses are related with «regionalization» of unions, and the way they are linking them with global and national actions. The active participation of unions at the MERCOSUR and the Andean Community had renewed the labor agenda, the structures and the union cultures, developing new ways of organization and social dialogue between employers, workers and governments, changing even the structure of labor markets and the regional workforce.

Key words: MERCOSUR; CAN; South America; unions; democratization.

REFERENCIA NORMALIZADA

ROBLES, A. 2006. «Integración regional, democracia y relaciones laborales contractuales: un análisis desde la experiencia sudamericana». *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 24, núm. 1, 2006.

* Abogado e investigador sindical argentino. Director de Investigaciones del Instituto del Mundo del Trabajo. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Consultor de la OIT. Supervisor de Proyectos para América Latina de la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM).

Sumario: 1. Prólogo. 2. El proceso civilizatorio como proceso de integración. 3. El conflicto global: ¿quién está tomando las decisiones?. 4. La integración regional como medio para adquirir poder de decisión en la globalización (federalismo y democracia en la globalización). 5. La organización sindical subregional: a través de los procesos de integración los sindicatos se vuelven sujetos subregionales (el caso de la CCSCS). 6. Los organismos sociolaborales: un modo de democratizar los procesos de integración. 7. De «lo sociolaboral-jurídico» a los «sociolaboral-económico»: ¿la acción sindical en los procesos de integración está impulsando la emergencia de una economía Neo-Keynesiana?. 8. La libertad de circulación y las relaciones laborales. 9. Conclusión. 10. Bibliografía

1. PRÓLOGO

La integración de pueblos y sociedades diversas es un proceso antiguo y constante en la historia de las sociedades humanas. En todas las culturas es posible constatar la tendencia histórica de las personas, grupos, tribus, naciones, a integrarse en unidades mayores y más complejas. Pero es evidente que a partir de la segunda mitad del siglo XX estamos viviendo un particular proceso de interdependencia e integración. Marshall McLuhan hablaba ya en 1968 del surgimiento de «*la aldea global*» (McLuhan 1968); el Club de Roma alertaba en 1972 sobre «*los límites del crecimiento*» sosteniendo que «*ningún país, ni siquiera el más grande, puede intentar resolver sus propios problemas si antes no se resuelven los que amenazan al sistema global*» (Meadows 1972); y el informe MacBride para la UNESCO de 1980 utilizaba un título que era una definición: «*Muchas voces, un mundo*» (MacBride 1980). No es posible ignorar tampoco el significado que tiene la aceptación mundial de la canción «Imagine» de John Lennon convertida hoy en un himno global¹, ni la extraordinaria anticipación del movimiento sindical que, cada 1º de Mayo desde 1890, se moviliza sincronizadamente por la misma causa en todo el planeta. Las personas han tendido a aceptar en todo el mundo (no sin quejas) la palabra «**globalización**» para tratar de dar un nombre a este proceso inédito.

Íntimamente vinculados al proceso de globalización, han brotado como hongos en todo el planeta, procesos de integración regional y subregional entre países. Se trata en realidad de un proceso imprevisto al comenzar los años 90 y cualitativamente diferentes (aunque íntimamente relacionados) de los llamados acuerdos de libre-comercio. Caído el muro de Berlín (1989) y en momentos en que se proclamaba el establecimiento de un nuevo orden mundial de tipo global y la decadencia de los estados nacionales (Ohmae 1995), en todas partes del mundo brotaron nuevos y se fortalecieron los existentes procesos de integración entre naciones, en una aparente «reaparición» de un tipo de nacionalismo de grado superior, aunque con características sumamente particulares.

Las relaciones laborales (entre el capital y el trabajo) se han modificado sensiblemente en el seno de los procesos de globalización e integración regional. La

¹ Uno de los puntos más altos del Foro Social Mundial 2005 fue el momento en que Gilberto Gil cantó «Imagine» coreada por activistas de todas partes del mundo.

altísima movilidad alcanzada por el capital y la interconexión de sus flujos financieros a escala global, el desarrollo de las cadenas globales de producción, la consolidación de las empresas transnacionales como centros globales de decisión económica y de las redes descentralizadas de producción, las crecientes restricciones a la movilidad del trabajo en un marco de grandes asimetrías socio-económicas, el déficit democrático de los procesos de globalización e integración regional, la multiplicación de los tratados de libre-comercio, **han desequilibrado la relación entre el capital y el trabajo.**

Sin embargo el trabajo no se ha comportado en forma meramente pasiva frente a esta nueva situación. Los últimos 15 años registran profundas transformaciones de la acción sindical, sobre todo en el campo de la acción internacional. Un aspecto central de esas respuestas del trabajo está relacionado con los procesos de integración regional, la «regionalización» del sindicalismo y el modo en que estas acciones regionales (y subregionales) se están articulando con las acciones globales (Robles 2004 c).

El MERCOSUR es uno de esos procesos de integración regional, quizás uno de los más paradigmáticos, no tanto por su importancia en el mundo, sino porque hasta entonces, se consideraba que los procesos de integración Sur-Sur no eran viables y que solo resultaban efectivos para los países mas avanzados del mundo (Klein 2000:33). El MERCOSUR contradijo y desmintió aquella hipótesis y se constituyó en un laboratorio de privilegio para comprender la naturaleza de los nuevos procesos de integración. **La creación de la Comunidad Andina**, precedió formalmente en muchos años al MERCOSUR y los años 90, pero como proceso real de «entramado» socio-económico, puede decirse que los países andinos comienzan a integrarse realmente en la última década. El ambicioso proyecto de conformar una **Comunidad Sudamericana de Naciones**, formalizado en diciembre de 2004, con el fin de integrar dos procesos de integración con secuencias y lógicas diferentes, constituye aún una incógnita, pero pone de manifiesto la gran voluntad integradora que existe en América del Sur. La activa participación de los sindicatos en el MERCOSUR y la Comunidad Andina ha renovado la agenda sindical y las propias estructuras sindicales, desarrollado nuevas formas de organización y diálogo social entre empleadores, trabajadores y gobiernos, y modificado incluso la estructura de los mercados de trabajo y la conformación de la fuerza laboral en la región.

2. EL PROCESO CIVILIZATORIO COMO PROCESO DE INTEGRACIÓN

Puede decirse que la Historia de la Civilización es la historia de las distintas formas de integración de pueblos diferentes en organismos sociales complejos. «¿Civilizada, no es equivalente de asociada, unida, ligada entre sí?», es lo que se preguntaba a modo de respuesta el constitucionalista argentino Juan Bautista Alberdi en uno de los textos más penetrantes escritos en el siglo XIX (Alberdi 1870).

Hace aproximadamente 10.000 años la invención de «la ciudad» abrió un proceso aún no acabado capaz de generar nuevos modos de organización social

a partir de la con-vivencia entre diferentes grupos. Desde entonces, el «*proceso civilizatorio*», impulsado por el **principio de solidaridad**, fue emergiendo en todas partes hasta cubrir el planeta, en un proceso de interacciones cada vez mas complejas y con la potencialidad de unir a todos los seres humanos.

El antropólogo brasileño Darcy Ribeiro, cuyas investigaciones sobre el proceso civilizatorio (Ribeiro 1968, 1970a, 1970b, 1975) resultan hoy imprescindibles para comprender el sentido profundo de los procesos de globalización e integración, destacaba un dato esencial: **ninguna Civilización Humana ha existido hasta el presente** (Ribeiro 1970a). Las civilizaciones existentes hasta el día de hoy no han organizado a la Humanidad, sino a porciones de ellas. Existen o han existido la civilización maya, la civilización china, la europea, la egipcia, pero nunca ha existido una civilización que incluyera a todo el género humano.

Se trata de una verdadera paradoja que hoy se ha vuelto contradictoria consigo misma. Por su dinámica integradora toda civilización tiene la potencialidad de incluir a todos los seres humanos. Pero al mismo tiempo, todas las civilizaciones existentes hasta el día de hoy se han integrado a partir de la exclusión y confrontación con «otros».

Todas las civilizaciones existentes hasta el presente se han conformado a partir de una dinámica de integración-exclusión, adentro-afuera, interior-exterior, amigos-enemigos. Desde las murallas de Jericó y la Gran Muralla China hasta las modernas murallas jurídico-culturales que son las fronteras nacionales, un muro separador es el símbolo y la herramienta principal de esa dinámica civilizatoria. La noción de «enemigo», como la idea de «guerra», es consustancial a la idea de civilización, tal como se ha desarrollado por diez milenios. «El Gaucho Martín Fierro», libro nacional argentino, expresa esta dinámica en un verso enseñado en las escuelas a cada niño y niña:

*«Los hermanos sean unidos,
porque esa es la ley primera,
tengan unión verdadera
en cualquier tiempo que sea,
porque si entre ellos pelean,
los devoran los de ajuera».* (Hernández 1872: # 1160)

La impresionante imagen de «los de ajuera» como caníbales, queriendo devorar a «los de adentro», y de los cuales hay que protegerse uniéndose, no es muy diferente del mensaje profundo de la película «Alien» de James Cameron que, no hay que olvidar, en inglés significa indistintamente «extraño», «forastero» y «extranjero».

Pero la globalización tiene un elemento que nunca había estado presente en la historia humana: **abarca a toda la Humanidad**. Esta es la razón del grave problema de gobernabilidad con que se encuentran los mecanismos clásicos de organización social. Si toda civilización está construida sobre la base de la idea de enemigo, como oposición a los seres humanos que viven afuera de las fronteras, ¿qué sucede cuando se plantea la posibilidad de conformar una Civilización de

toda la Humanidad? ¿Cuáles son las fuerzas integradoras cuando no hay enemigos, cuando no hay nadie afuera? No se trata de un problema menor sino constitutivo como lo ha puesto de manifiesto Habermas (Habermas 1999) ni será fácil de resolver porque se trata de una situación que nunca se ha presentado en la Historia del Hombre.

Lo que hoy está pasando es que nos estamos integrando como especie, ya no solo como alguna etnia en particular. Este es el fenómeno de fondo. Este el dolor de fondo, la dificultad de fondo, la lucha de fondo. Esa es la esencia misma de lo que llamamos «globalización» y procesos de «integración regional».

El desafío civilizatorio hoy implica encontrar y desarrollar nuevos mecanismos de integración social para unir a los pueblos del mundo que no estén más impulsados por la exclusión de ciertos grupos, ni contruidos a partir de la noción de «enemigo».

La incompatibilidad de los procesos de exclusión y guerra con la idea de una Humanidad integrada había sido claramente comprendida por los ideólogos del nazismo que llegaron a concluir que «*en Alemania no habrá mas seres humanos; no habrá sino alemanes*»² y que «*la verdadera distinción no es entre la raza humana y otros animales, sino entre la raza aria y otros animales, incluidas todas la otras razas humanas*»³ (Angell 1936). El propio Carl Schmitt, quien asimilaba humanidad a bestialidad, no podía dejar de reconocer que «*la humanidad no puede hacer una guerra... El concepto de humanidad excluye el concepto de enemigo*» (Schmitt 1991:83).

Hace dos siglos Kant había anticipado que en algún momento se produciría un proceso de integración de naciones, que desarrollaría un tipo de derecho cualitativamente diferente, denominándolo Derecho Cosmopolita o Derecho de la Humanidad, y que el mismo no debía ser confundido con el Derecho Internacional (derecho de gentes). Mientras que este último se limita a las relaciones «entre» países (inter-nacionales), aquel es la expresión de un «*estado jurídico*» en el que los «*seres y estados (están) en relación recíproca de influencia exterior, como si fueran ciudadanos de un estado universal de todos los humanos*» (Kant 1942:30/31). Pues bien, ese momento ha llegado.

Por supuesto que mucha gente considera que estas cuestiones (mal llamadas) «internacionales» poco tienen que ver con los problemas cotidianos de los millones de hambrientos, de quienes ven amenazadas sus fuentes de trabajo, o aquellos que sufren la guerra. Sin embargo es necesario decir que, a poco de examinarse, los hechos indican todo lo contrario. Lo que están viviendo, sufriendo y luchando esas personas, es precisamente este proceso. Porque lo que es realmente absurdo es presentar a la globalización como un fenómeno unidireccional y sin conflictos.

² La cita corresponde al libro «Es werde Deutschland» de Friedrich Sieburg citado por Angell 1936.

³ La cita corresponde a Herman Gauch citado por Angell 1936.

3. EL CONFLICTO GLOBAL: ¿QUIÉN ESTÁ TOMANDO LAS DECISIONES?

Cómo ya lo estableciera Aristóteles en su «Política» la clave y dilema del proceso político (civilizador) es quién toma las decisiones. Se trata del problema político por excelencia y admite dos respuestas básicas excluyentes: monarquía o democracia⁴. Luego de milenios en los cuales la monarquía fue la forma culturalmente aceptada de tomar las decisiones⁵, en el siglo XX, por primera vez en la historia humana, la democracia es generalizadamente considerada como la única forma legítima de tomar las decisiones.

Esta victoria cultural de la democracia está directamente relacionada con el sistema de relaciones laborales: democracia y esclavitud (trabajo no contractual) son incompatibles. El economista norteamericano Lester Thurow es quien ha puesto en evidencia un dato esencial para comprender los sistemas de relaciones laborales, que no siempre es tenido en cuenta: **«el capitalismo es perfectamente compatible con la esclavitud... La democracia no»** (Thurow 1996:258).

Es la democracia la que impulsa el desarrollo de un sistema de relaciones laborales libres y equilibradas (contractuales), y viceversa, una relación equilibrada entre trabajo y capital promueve un sistema democrático de toma de decisiones. De este modo la democracia impulsa un sistema de decisiones negociadas entre el capital y el trabajo en el mundo económico, que a su vez retroalimenta un sistema de decisiones políticas democráticas.

La estrecha relación entre democracia y relaciones laborales contractuales (libres) fue puesta de manifiesto al momento de sancionarse la ley del voto universal y secreto (1912) en Argentina, por un destacado profesor de Derecho Constitucional⁶, terrateniente y ex ministro, que afirmaba con sorprendente lucidez:

«Si mi peón hubiera tenido la misma acción que yo para resolver los problemas económicos internacionales, o políticos del país, habríamos estado viviendo bajo un régimen absurdo. No ha sido así, gracias a Dios, porque yo he dirigido a mi peón. Pero el voto secreto lo independiza, al privarlo de una influencia saludable y legítima... Y lo malo es que, a menudo no tenemos un solo peón sino varios, y que algunos tienen muchos» (Sampay 1974:113).

Tomar conciencia de la relación interactiva entre democracia y trabajo no esclavo, es de gran importancia, porque resulta un lugar común en las ciencias sociales dar por sentado que la esclavitud es un hecho del pasado tanto como que

⁴ Fue Aristóteles quien estableció la generalizada distinción entre las tres formas básicas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. Pero se ha señalado correctamente, que solo la primera y la última resultan verdaderamente diferentes, ya que la aristocracia aparece como una forma ampliada de monarquía o limitada de democracia.

⁵ Aristóteles, Santo Tomás, Hobbes y Weber, entre otros, eran partidarios de la monarquía.

⁶ La frase corresponde a Carlos Rodríguez Larreta.

la democracia constituye un avance irreversible, solo pasible de ser desconocida en ciertos países del Tercer Mundo. Pero no es eso lo que indica un análisis abierto de la actual situación socio-laboral del mundo.

A pesar del triunfo cultural de la democracia, no es posible ignorar que los trabajadores y trabajadoras, que constituyen la gran mayoría de los ciudadanos comunes de hoy, se sienten perdidos frente a lo que «sucede», pesimistas, sin poder alguno, a merced de enormes fuerzas incontrolables. **Sienten que las decisiones importantes son tomadas sin que él o ella puedan influir en lo que se decide.** Una reciente encuesta global de Gallup⁷ encargada por la BBC para su programa «¿Quién mueve su mundo?», estableció que al mismo tiempo que crece el apoyo a la democracia en el mundo alcanzando en 2005 el 74% de aceptación, el 65% de la población mundial cree que sus países no están gobernados por la voluntad del pueblo⁸.

No deja de sorprender que a pesar de todo millones de personas en todo el mundo insistan en reunirse en sindicatos y otras formas de organización de la sociedad civil para tratar de influir en las decisiones que afectan sus vidas y las de sus hijos.

Lo que estos datos indican es que el círculo de retroalimentación entre democracia y relaciones laborales contractuales está seriamente comprometido. **El llamado «déficit democrático» de los procesos de globalización e integración esta generando en su lugar un círculo pernicioso de destrucción de los sistemas de relaciones laborales contractuales, que a su vez retroalimenta el déficit democrático. La reaparición masiva de relaciones de trabajo abiertamente esclavas, a la par de relaciones laborales en las que el trabajador carece de voluntad frente el empleador, es hoy el dato central de la situación del trabajo en el mundo. Por ello aparece como estratégico para la situación del trabajo en el mundo, el objetivo de «democratizar la globalización», tal como lo ha enarbolado la CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres).**

Para comprender mejor el proceso histórico-estructural que está haciendo retroceder la efectividad de la democracia en el mundo actual, es necesario prestar atención al hecho de que es recién después de la Segunda Guerra Mundial, que prácticamente la totalidad la Humanidad ha terminado por organizarse en «países» independientes. **La forma dominante de «colonia europea»,** en la que la mayoría de las personas vivieron durante unos 500 años, terminó y fue reemplazada (no sin sangrientas luchas iniciadas por los norteamericanos en 1776) por otro tipo de organización social: **las «naciones independientes».** La forma real

⁷ Diario Ámbito Financiero, «Crece el apoyo a la democracia», Buenos Aires, 23 de setiembre de 2005.

⁸ No deja de sorprender que a pesar de todo millones de personas en todo el mundo insistan en reunirse en sindicatos y otras formas de organización de la sociedad civil para tratar de influir en las decisiones que afectan sus vidas y las de sus hijos.

de la Humanidad de nuestros días es la de un mosaico multicolor integrado por unos 200 diferentes estados-nación independientes.

Imbricado en el proceso de construcción de las naciones independientes, la democracia se impuso como forma dominante. El triunfo global de la democracia⁹ y la generalización del estado nacional luego de las luchas contra el colonialismo, son procesos ligados íntimamente. Por lo tanto la democracia se organizó tomando la forma «estado-nacional» democrático: **las decisiones de cada nación las toma el pueblo de cada nación.**

Pero la globalización ha alterado sustancialmente, entre otras cosas, el proceso de toma de decisiones. **Hoy, la mayor parte de las decisiones que afectan la vida de las personas ya no se toman más en los estados nacionales.** Esta es la razón de fondo por la cual la gente percibe que no puede influir en el curso de los acontecimientos.

La política está abandonando aceleradamente a los estados nacionales, dejándoles retazos y aspectos colaterales. Las empresas y grupos financieros transnacionales han emergido y se están imponiendo cada vez más como factores de decisión fundamentales en el mundo moderno y ya superan en poder a la mayor parte de los estados-nacionales. La producción se ha organizado en «cadenas globales» de valor. Los modernos medios de comunicación casi no se ven afectados por las fronteras nacionales. El trabajo humano y sus productos, donde radica el poder de la especie humana, han desbordado los límites de cualquier nación.

La magnitud de la transformación radical del poder de la especie humana (Toffler 1990) y de sus consecuencias potenciales puede percibirse mejor a través de un ejemplo negativo: **hoy el ser humano tiene un poder que nunca tuvo, el de destruir la Vida y con ella destruirse a sí mismo como especie.**

Este enorme poder global acumulado por la Humanidad en proceso de integración está reconfigurando completamente las formas de trabajar y vivir de la propia Humanidad. Las consecuencias queridas y no queridas de las decisiones humanas hoy tienen un alcance en el tiempo y el espacio que han vuelto insuficientes las tradicionales formas de tomar, regular y controlar decisiones a través de los estados nacionales. Pero como hemos visto la mayor parte de los seres humanos solo están en condiciones de participar en el proceso de toma de decisiones «nacionales».

De este modo la globalización está constituyendo al mundo como un espacio no democrático, en el que la mayoría de las personas solo incide en las decisiones menos importantes o de pura ejecución. Este «**déficit democrático**» que se ha señalado reiteradamente en los procesos de globalización (Nye 2001) y tam-

⁹ No puede hablarse realmente de «democracia» antes del voto universal y secreto, la conquista del derecho a votar por parte de las mujeres, y las grandes luchas contra el racismo, sucedidos en el curso del siglo XX. Los regímenes del siglo XIX en donde los pobres, las mujeres y las personas que tenían pieles que no eran consideradas «blancas» no votaban, no pueden considerarse seriamente como democracias.

bién de integración regional (Borja 1998)¹⁰, ha influido negativamente en las relaciones laborales, desequilibrándolas a favor del capital, a través de cuatro líneas de desarrollo básicas:

- La ya señalada relación inversa entre democracia y esclavitud (trabajo no contractual). Por ello no debe sorprender la reaparición y multiplicación de antiguas y nuevas formas de trabajo esclavo y forzado (no contractual) en los que el trabajador carece de poder de negociación frente al capital empleador. (OIT 2005)
- La emergencia definitiva de las empresas y grupos financieros transnacionales como sujetos globales por encima de la mayoría de los estados-nacionales y sus leyes (fenómeno íntimamente relacionado con la corrupción, mecanismo básico de esterilización de la democracia).
- La organización en red de las empresas transnacionales (tercerización) volviéndolas inalcanzables para el trabajo («legalmente» las ETNs solo emplean el 10% de la mano de obra mundial¹¹).
- La unificación global del capital y su extendida libertad de circulación para decidir la entrada y salida de empresas y países, potenciado por el hecho de que el trabajo permanece básicamente organizado a nivel nacional y que se imponen crecientes restricciones a la circulación del trabajo.

4. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO MEDIO PARA ADQUIRIR PODER DE DECISIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN (FEDERALISMO Y DEMOCRACIA EN LA GLOBALIZACIÓN)

En el entorno de la globalización los procesos de integración regional aparecen con una nueva potencialidad: **constituir ámbitos políticos supranacionales para que los estados-nacionales puedan recuperar capacidad de decisión.**

Los procesos de integración regional (en el marco de la globalización) adoptan así una dinámica que los distingue de los antiguos procesos de creación y desarrollo de los estados-nación: más que constituirse «hacia adentro» a partir de una exclusión del «afuera», los procesos de integración regional están orientados a ser parte activa de la globalización. De este modo más que procesos de «independencia» y «autodeterminación» como los que caracterizaron la edad de oro de los estados-nacionales, los procesos de integración regional se orientan más a instalar una organización «**federal**» del mundo, opuesta a la organización «**unitaria**» que caracteriza a la globalización tal como se ha ido configurando originalmente. Conviene recordar que el «federalismo» fue reformulado por la revolución norteamericana para convertirlo (junto con los derechos humanos, el voto

¹⁰ «El tan citado déficit democrático, o la débil representatividad de las instituciones europeas, agrava el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la Unión Europea y la Unión Europea».

¹¹ Cfr. Datos del World Investment Report 1999.

popular y la división de poderes) en un elemento decisivo de las repúblicas democráticas modernas. Tanto Montesquieu (Montesquieu 1748:VIII:16) como Rousseau (Rousseau 1762:III:XV) consideraban que la democracia era incompatible con un gran estado y solo podía ser practicada en entidades territoriales pequeñas. Precisamente, el fundamento mismo del **federalismo** radica en la integración democrática de múltiples pueblos (naciones, tribus, estados, ciudades) **preservando la diversidad en la unidad** (Friedrich 1959:547).

Sin embargo, esta «potencialidad democrática» de los procesos de integración no se ha manifestado inmediata ni automáticamente:

- a) El MERCOSUR y el Pacto Andino (antecesor de la Comunidad Andina), fueron originalmente diseñados como zonas de libre comercio. Sobre todo en el caso del MERCOSUR, fue concebido inicialmente como «mesa de negocios» para que las grandes empresas y los gobiernos negociaran herramientas jurídicas que permitieran un desempeño coordinado de las operaciones de las grandes empresas de los países miembros.
- b) Toda temática social-laboral estaba excluida de la agenda original del Pacto Andino y el MERCOSUR.
- c) Sobre todo en el MERCOSUR (conformado a la luz de la hegemonía mundial de las ideas neoliberales e inicios de la década del 90) las personas actuantes fueron básicamente funcionarios del área económica de los gobiernos y grandes empresarios, coordinados con los cuerpos diplomáticos, con deliberada marginación de los parlamentos, partidos políticos, sindicatos, funcionarios de los ministerios de trabajo, organizaciones de la sociedad civil, las empresas pequeñas y medianas empresas y cooperativas, etc. En el Pacto Andino (conformado en los años 70 con un pensamiento desarrollista) se incluyó en su diseño original un Comité Asesor Económico y Social (CAES), con participación sindical aunque con funciones limitadas a cuestiones relacionadas con la producción.
- d) En el MERCOSUR en muchos casos las negociaciones eran secretas para la población e incluso los parlamentarios, aunque no para los grandes empresarios que solían participar en ellas. Esta tendencia a mantener en secreto (pero con participación empresarial) la actividad de los procesos integradores fue llevado al extremo en el caso del ALCA.

Fue necesaria una insistente acción del movimiento sindical (y tras él de la sociedad civil) durante varios años para que los procesos de integración sudamericanos comenzaran a incluir las problemáticas laborales y sociales y abrir (al menos parcialmente) los procesos de decisión regional a la participación de sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

5. LA ORGANIZACIÓN SINDICAL SUBREGIONAL: A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LOS SINDICATOS SE VUELVEN SUJETOS SUBREGIONALES (EL CASO DE LA CCSCS)

Uno de los hechos del mundo del trabajo más notables en las Américas es la aparición, en los últimos 20 años, de organizaciones sindicales subregionales que han instalado al trabajo como interlocutor tanto de gobiernos como de empleadores (y organizaciones de la sociedad civil) en los procesos de integración regional.

En América Latina y el Caribe existen hoy:

- La CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur), integrada por las centrales mayoritarias de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- La CTCS (Consejo de Trabajadores del Cono Sur), integrado por las centrales del Cono Sur afiliadas a la CLAT;
- El CCLA (Consejo Consultivo Laboral Andino) integrado por las centrales sindicales de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.
- El CLC (Congreso Laboral Caribeño)
- La CSACC (Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe)¹².

En el Cono Sur existe incluso una Mesa de Enlace entre la CCSCS y la CTCS.

La relación orgánica que se ha establecido entre integración regional, democracia y contenido sociolaboral de los procesos de integración, se manifestó con claridad en **la creación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)**, con apoyo de la CIOSL-ORIT, en diciembre de 1986 (Godio 1996).

Hay que tener en cuenta la situación de aquel momento. En el mundo nada hacía prever que tres años después caería el muro de Berlín y desaparecería el mundo bipolar de la Guerra Fría. En la Subregion, solo en Bolivia (1982) y Argentina (1983), se habían logrado instalar gobiernos democráticos. La fragilidad de estos brotes democráticos, jaqueados por rebeliones militares y crisis económicas, no sólo ponía en peligro su propia continuidad sino que amenazaba también los incipientes procesos de transición a la democracia en marcha en el resto de los países.

Varios años antes de que el MERCOSUR comenzara a tomar cuerpo (1991), en un hecho integrador sindical sin precedentes en el continente, las centrales sindicales de Argentina¹³ (CGT), Bolivia (COB), Brasil¹⁴ (CUT y CGT), Chile

¹² Integrada por las siguientes centrales sindicales: CUSG (Guatemala), CUTH (Honduras), CTU (República Dominicana), CNTD (República Dominicana), CTD (El Salvador), CTH (Honduras), CUS (Nicaragua), CST (Nicaragua), CTRN (Costa Rica), Convergencia Sindical (Panamá), y CTRP (Panamá).

¹³ En Argentina, luego se incorpora también la CTA.

¹⁴ En Brasil, luego se incorpora también Força Sindical.

(CNT y CDT¹⁵), Paraguay (MIT¹⁶) y Uruguay (PIT-CNT), impulsadas por la ORIT-CIOSL, decidieron establecer un organismo subregional de coordinación permanente, para defender los frágiles procesos de instalación de democracias que recién comenzaban a desarrollarse en la Subregion. **La creación de la CCSCS debe considerarse uno de los primeros antecedentes de la creación del MERCOSUR y sin duda alguna uno de los antecedentes de una visión sindical «sociolaboral» de la integración de los países del Cono Sur de América.** (Godio 1996:39)

En el primer documento de la CCSCS ya está planteada la necesidad de «construir» un vínculo profundo, orgánico, e interactivo entre la democracia y las reformas sociolaborales:

«La clase trabajadora está expuesta a las contradicciones del complejo proceso de transición de la dictadura a la democracia... Existen grandes dificultades para que el movimiento sindical pueda conjugar positivamente su papel en favor de la profundización del proceso democrático y la necesidad de reivindicar reformas económico-sociales».

Pero el aspecto más destacado de aquel documento fundacional se encuentra en los principios de la CCSCS al definir, como meta estratégica, la necesidad de **generar un proceso de «internacionalización», fundamentalmente a través de la «integración regional» con «proyección latinoamericana»** como una de las formas principales de abrir un camino para encontrar el modo de *conjugar* el apoyo a la democracia con la lucha por mejorar las condiciones sociolaborales.

La importancia histórica y social de este documento difícilmente pueda ser destacada en todo su alcance. El mismo anticipa con gran claridad el núcleo duro, generativo, de un nuevo proceso histórico civilizatorio, que comenzará a expresarse con la creación del MERCOSUR cinco años después y en la puja por insertar en el mismo un nuevo tipo de derecho, el Derecho Sociolaboral de la Integración, apoyado en **la trilogía «democracia, derecho del trabajo e integración»**.

A pesar de estos antecedentes, **el Tratado de Asunción que da origen el MERCOSUR no hace mención alguna a la «democracia» como principio organizador.** Queda en evidencia aquí la naturaleza no democrática (o al menos indiferente a la vigencia de la democracia) del diseño original del MERCOSUR, alimentado por las ideas del Consenso de Washington, que sostenían sus fundadores.

¿Consideraban los fundadores del MERCOSUR que el proceso de integración debía ser indiferente e independiente de la naturaleza democrática de los países miembros? ¿O, lo que se intentaba era establecer un mecanismo para la toma de decisiones regionales que no tuviera que respetar los principios democráticos? ¿O fue un «olvido»?

¹⁵ Luego fusionadas en la CUT Chile.

¹⁶ Luego cambio su denominación a CNT.

Fue la acción de los sindicatos en el ámbito subregional y tras ellos de la sociedad civil lo que impulsó al MERCOSUR a asumir progresivamente un contenido político, social y laboral del proceso de integración, que lo llevó en primer lugar a desempeñar un rol activo en la derrota del golpe de estado en Paraguay en abril de 1996 (Strömberg 1997), y dos meses después a concretar en San Luis el Compromiso Democrático (junio 1996), que fuera elevado a la categoría de instrumento fundamental en 1998 con el **Protocolo de Ushuaia. La Declaración Sociolaboral** del MERCOSUR¹⁷ de 1998, resultado del diálogo social iniciado por los sindicatos en 1991, recoge la «cláusula democrática» y la vincula a los derechos sociolaborales como «base irrenunciable del proyecto de integración. Lo mismo hace la **Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social** (2000) que establece la conciencia del vínculo estrecho entre la democracia y los derechos sociolaborales.

Los sindicatos del MERCOSUR habían descubierto la necesidad de la integración subregional para sostener la democracia, antes que los gobiernos mismos. Y una vez instalado el MERCOSUR los sindicatos lo vieron como una oportunidad, no solo de hacer que los propios países se volvieran sujetos globales y tuvieran voz en el mundo, sino que los trabajadores mismos puedan fortalecer su posición en las relaciones laborales globales y regionales. En este sentido, no es de extrañar que organizaciones globales como la CIOSL a través de la ORIT haya apoyado la acción sindical (y la constitución misma de la CCSCS), y que federaciones sindicales internacionales como UNI, FITIM y FITCM articulen sus acciones globales y regionales con las acciones sindicales en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina.

6. LOS ORGANISMOS SOCIOLABORALES: UN MODO DE DEMOCRATIZAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.

La cuestión orgánica de los procesos de integración plantea uno de los problemas decisivos de la ciencia constitucional democrática: determinar quienes y como, y sujetos a qué límites jurídicos, toman las decisiones en una comunidad.

Una de las manifestaciones cruciales del ya mencionado déficit democrático es la forma en que están conformados los organismos que integran el proceso de toma de decisiones de los procesos de integración regional. Como ya se ha dicho, el predominio de funcionarios diplomáticos y económicos (pertenecientes a los poderes ejecutivos), así como de grandes empresarios, en los órganos que toman las decisiones supranacionales, es una tendencia generalizada.

Este tipo de constitución de los procesos de integración regional no obedece a una distracción, sino que obedece a una intención deliberada de excluir al pue-

¹⁷ La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR puede ser consultada on-line en www.mercosur-comisec.gub.uy

blo de las instancias políticas supranacionales, las que quedan así vaciadas de la idea de bien común.

Sin embargo y como consecuencia directa de la presión sindical en todos los procesos de integración (y más recientemente también en los Tratados de Libre Comercio), han ido apareciendo de modo más o menos formal, ámbitos en los que participan los sindicatos y tienen una influencia variable en el proceso de toma de decisiones regionales y subregionales. Llamamos **«organismos sociolaborales»** (Robles 2002) a estos ámbitos participativos en los que actúan los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. La cuestión de los organismos sociolaborales está íntimamente vinculada a la democratización de los procesos de globalización (CIOSL 2002) y al establecimiento de procesos de diálogo social y negociación colectiva a nivel subregional y regional.

En el caso del MERCOSUR, por pedido sindical, en mayo de 1991 la Primera Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR (RMT) propuso la creación de subgrupos de trabajo (SGT) para el estudio de las cuestiones sociolaborales. Sin embargo, la propuesta no fue considerada y el MERCOSUR permaneció todo su primer año sin ámbitos sociolaborales. Para que ello sucediera fue necesario el ingreso de los sindicatos al ámbito del MERCOSUR. En un comienzo, algunas centrales sindicales expresaban su decisión de participar asistiendo a los SGT ya formados. Poco después y con apoyo de la OIT, las principales centrales sindicales del Cono Sur lograron unificar una estrategia de participación en el MERCOSUR, para iniciar una ruptura en la concepción no social del organigrama inicial.

Como resultado de las gestiones sindicales el **12 de diciembre de 1991** se reunieron en Foz de Iguazú, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) con los Ministros de Trabajo (RMT), en lo que constituyó el **primer encuentro formal del movimiento sindical con la estructura orgánica del MERCOSUR**, en la cual aquella propuso *«la sanción y puesta en marcha urgente del Subgrupo 11 que incorpore la problemática específica de las políticas sociales»*, con incorporación y participación plena de las organizaciones sindicales (Godio 1996). Como directa consecuencia de dicho encuentro, cinco días después, el GMC dicta la Resolución 11/91 **creando el SGT11** (SGT10 a partir de 1995), decidiendo aceptar la recomendación en ese sentido que la RMT había realizado 7 meses antes. La activa participación sindical, empresarial y gubernamental en el SGT11 (luego SGT10) hizo de dicho ámbito **una verdadera «OIT en miniatura»** (Klein 2000:180). Es realmente notable como un subgrupo de trabajo, pensado para la realización de trabajo técnico, fue transformado por la voluntad de diálogo social de los actores sociales (gobiernos, empleadores y trabajadores) en un verdadero órgano tripartito del MERCOSUR. Bien ha dicho Gerardo Corres (Corres 2000) que si bien el SGT10 no es un organismo decisorio (solo produce «recomendaciones»), el hecho de que sus «recomendaciones» sean el resultado de un diálogo social tripartito, las convierte en **verdaderos «pactos sociales regionales»** con el enorme poder que les confiere el hecho de reflejar el consenso entre los principales actores sociales. Lo cierto es que, luego de ser prácticamente ignorado en los primeros años de la década del 90, a partir

de 1997 la obra del SGT10 ha resultado prolífica, produciendo las normas y organismos sociolaborales que hoy caracterizan al MERCOSUR.¹⁸

La experiencia en la Comunidad Andina es diferente aunque no opuesta. El Pacto Andino, creado a finales de 1969 inspirado en un pensamiento desarrollista (cepaliano), contemplaba desde sus orígenes un Comité Asesor Económico y Social (CAES), con participación de trabajadores y empresarios. No debiera considerarse como dato menor el hecho de que la instalación del CAES estuvo a cargo de Juan Somavía Altamirano, Director General de la OIT desde 1999 y entonces representante titular de Chile¹⁹ en el Pacto Andino. Sin embargo el CAES estuvo diseñado para que solo se pudieran considerar temáticas económicas (expresamente se excluían cuestiones laborales o sociales), que a su vez le fueran propuestas por los gobiernos. En 1983 el CAES había caído en la inoperancia y se disuelve, separándose el ámbito de participación sindical del empresarial, creándose los Consejos Consultivos Empresarial Andino y Laboral Andino (CCLA), que es la actual estructura orgánica de la Comunidad Andina. Hoy el CCLA está reclamando la creación de un Consejo Económico y Social Andino capaz de institucionalizar el diálogo social a nivel subregional (Tello Vidal 2004).

Especialmente interesantes y relevantes para las relaciones laborales son los **Foros de Competitividad** creados en el MERCOSUR en 2002. Se trata de foros «tripartitos» organizados por cadenas productivas destinados a que gobiernos, empresarios y sindicatos, tomen por consenso decisiones económicas y sociolaborales en cada sector. Hasta el presente solo ha funcionado en el ámbito subregional el **Foro de Competitividad Forestal y de la Madera**, en el que casi intencionalmente los gobiernos y empresarios han excluido a los sindicatos, dañando así la posibilidad de establecer un diálogo social sectorial de nivel subregional, que era la intención de dichos Foros. Sin embargo en estos momentos (fin de 2005) tanto la CCSCS como la FITCM (Federación internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera - Regional América Latina y el Caribe) están promoviendo una participación sindical activa en los Foros de Competitividad con el fin de convertirlos en verdaderas mesas de diálogo social y acción económica y social, de ámbito subregional. (CCSCS 2004)

En general, en la mayoría de los casos, los organismos sociolaborales no han sido obra del «diseño maestro» original de los procesos de integración, sino que han sido fruto del accionar crítico de las organizaciones sindicales, frente a organigramas que marginaban, ignoraban o minimizaban a las organizaciones de la sociedad civil. Ese déficit democrático se agrava frente al acceso, en general, de

¹⁸ Entre las normas sociolaborales más importantes emanadas del SGT10 y sancionadas por el MERCOSUR se encuentran la Declaración Sociolaboral, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la Resolución sobre Formación Profesional, la Recomendación de los Ministros de Trabajo sobre Creación de Empleo, y entre los organismos sociolaborales se destacan el Foro Consultivo Económico Social (FCES), la Comisión Sociolaboral (CSL), el Observatorio del Mercado de Trabajo, el Grupo de Alto Nivel de Empleo.

¹⁹ Chile se retira del Pacto Andino en 1976 (Dictadura de Pinochet) afectando seriamente el proceso de integración andino.

los grandes grupos económicos, al sistema de decisiones, generalmente a través de los funcionarios económicos.

A partir de esta situación, los organismos sociolaborales de los procesos de integración subregionales, al menos como se presentan en las Américas, tienden a evidenciar las siguientes características: (Robles 2004)

- *Informalidad.* Suelen ser «arrancados» a los procesos ya institucionalizados. Por lo tanto debe esperarse que su proceso de constitución no obedezca a formas rígidas y prediseñadas, sino que se vayan constituyendo en la medida del grado de poder y participación de los actores sociales.
- *El sindicalismo como núcleo duro.* El movimiento sindical ha demostrado ser un actor esencial de los procesos de democratizadores de los procesos de integración regional. Los trabajadores se constituyen así en un nexo entre la economía y la sociedad, entre las relaciones técnicas y las relaciones sociales. Son los trabajadores los que alertan a los empresarios y economistas que las relaciones económicas también conllevan relaciones sociales.
- *Los Ministerio de Trabajo* han desempeñado un importante rol para el surgimiento y sostenimiento de estos «organismos sociolaborales», como articuladores y agentes de relación entre el Estado (en especial los gobiernos) y la sociedad civil.
- *El organizaciones empresariales,* cuando se comprometen con el valor agregado del diálogo social, desempeñan un rol decisivo al aceptar y reconocer el valor del diálogo social. Son los «organismos sociolaborales» los que permiten que se exprese la responsabilidad social del capital, su compromiso con el empleo y el trabajo, y la concreción del dialogo entre trabajadores y representantes del capital que permita hacer realidad los principios de la libertad sindical, en pos de un nuevo tipo de empresa, esencialmente concebida como comunidad productiva.
- *La sociedad civil y sus movimientos sociales,* como referencia constante y encuadre de la acción de los organismos sociolaborales. Esta conciencia de la profunda relación que existe entre «lo laboral» y «lo social», es la que ha hecho nacer el concepto de **«lo sociolaboral»** en el MERCOSUR y en la CAN, así como la emergencia de organismos plurisectoriales de participación, como el Foro Consultivo Económico Social en el MERCOSUR. En particular debe destacarse en este aspecto la importancia de **la cuestión de género** en los organismos sociolaborales, que ha generado expresiones organizativas específicas como el Foro de la Mujer en el MERCOSUR, el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (SICA) y la COMUANDE (Coordinadora de Mujeres Trabajadores Andinas) en la CAN.
- *Las secciones nacionales.* En general los organismos sociolaborales integrativos funcionan a partir de una dinámica de «instancias subregionales» e «instancias nacionales». Estas «secciones nacionales» desempeñan un rol esencial, y hasta es posible afirmar que la vitalidad de los organismos

sociolaborales subregionales o regionales, se encuentra en relación directa a la vitalidad de sus secciones nacionales. Las secciones «nacionales» están en condiciones de ir mucho mas allá de ser espacios de articulación de consensos «nacionales», para asumirse como maquinarias de producción de comunidades supranacionales. Las secciones «nacionales» constituyen instancias óptimas para acercar los procesos de integración a los pueblos. Podrían organizarse como «puertas de entrada» de los pueblos a los procesos de integración. En este punto hay que mencionar la responsabilidad de los gobiernos en el sostenimiento de las secciones nacionales, y en particular, los Ministerios de Trabajo. El Estado asume aquí un nuevo rol, que podría denominarse de «estado ascensor», poniendo a disposición de los pueblos los medios institucionales para constituirse en auténticos protagonistas de los procesos de integración.

- *Diálogo social.* Se trata de organismos de diálogo y concertación social. Por lo tanto para que funcionen es necesario que los actores sociales y gubernamentales sean capaces de llegar a acuerdos. El poder de los organismos sociolaborales, y por lo tanto el grado de democratización de los procesos de integración, se mide por **la capacidad de acuerdo** alcanzada por los actores sociales. Esta capacidad de arribar a acuerdos, a su vez, depende profundamente de **la capacidad propositiva**, de los actores, la que a su vez se alimenta del grado de representatividad social de las organizaciones, del grado de compromiso, conocimiento y comprensión de los pueblos respecto de los procesos de integración, y de la capacitación de los agentes involucrados en las instancias de diálogo.

7. DE «LO SOCIOLABORAL-JURÍDICO» A LOS «SOCIOLABORAL-ECONÓMICO»: ¿LA ACCIÓN SINDICAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ESTÁ IMPULSANDO LA EMERGENCIA DE UNA ECONOMÍA NEO-KEYNESIANA?

Es posible notar que la presión social sobre los procesos de globalización e integración regional está generando ya no solo un cuestionamiento de los principios económicos neoliberales (Consenso de Washington) sino respuestas propositivas que parecen estar conformando una teoría y práctica económica alternativa.

Este proceso es muy evidente en el MERCOSUR. Es posible notar dos etapas muy precisas en el comportamiento de los actores sindicales en el MERCOSUR. La primera (extendida casi hasta el final del siglo XX) se concentró en el reclamo de que se reconocieran subregionalmente los derechos de los trabajadores y se abrieran instancias de diálogo social tripartito. Este reclamo fue básicamente desconocido por el MERCOSUR durante los primeros años de su existencia. Pero finalmente, en la segunda mitad de la década del 90, comienzan a ser sancionadas algunas normas comunitarias de contenido socio-laboral a la par que se crean varios organismos sociolaborales. La más notable de ellas, la

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR²⁰ y su organismo tripartito de seguimiento, la **Comisión Sociolaboral**.

A pesar de los visibles avances obtenidos por los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR, sobre el final del Siglo XX los actores sindicales comenzaron a percibir que ese tipo de accionar tenía serias limitaciones. Referentes sindicales de todos los países comenzaron a señalar que el problema esencial no era tanto la falta del reconocimiento de derechos a los trabajadores, sino su falta de aplicación. Los derechos de los trabajadores comenzaban a ser reconocidos, pero (por alguna razón) no se aplicaban. Por supuesto que la primera reacción fue dirigir la mirada sobre los sistemas de control del Estado y en especial la Policía del Trabajo.

A mediados de 2003 por iniciativa del sector sindical, la Comisión Sociolaboral resolvió recomendar al Grupo Mercado Común del MERCOSUR la realización de una **Conferencia Regional de Empleo, la que finalmente se realizó en Buenos Aires en abril de 2004**. La iniciativa estaba señalando un notable viraje en la estrategia sindical: yendo más allá del reclamo por el respeto de los derechos del trabajo, el movimiento sindical comienza a exigirle al MERCOSUR y a los estados miembros, la adopción de medidas económicas concretas que tengan como fin primordial generar empleo decente para todos. En un importante documento elaborado por la CGT de Argentina y aprobado por las CCSCS se expresa con claridad este viraje y su sentido estratégico:

«La Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, que se realizará los días 15 y 16 de abril en Buenos Aires, dispuesta por la Comisión Sociolaboral, se origina en la prioritaria necesidad de nuestros países de generar un debate profundo y a la vez novedoso sobre el mayor problema que aqueja a nuestros países: el desempleo y la fragilidad y precariedad en que se desenvuelven las relaciones laborales. Reafirmamos que los lineamientos que deben surgir de la Conferencia deberán transitar por caminos muy diferentes a los que se recorrieron en las últimas dos décadas. Por lo tanto se deberá priorizar la integración entre economía, mercado de trabajo, ingresos y empleo, en pos de garantizar el desarrollo económico, la generación de trabajo decente y la ampliación y efectivo cumplimiento de los derechos sociolaborales estableciendo una visión abarcativa que incida sobre los aspectos económicos, sociales e institucionales, tanto a nivel nacional como de la región» (CGT 2004:11).

El documento incluía una amplia y detallada serie de políticas de empleo (macroeconómica, productiva, comercial, monetaria y cambiaria, fiscal y tributaria), específicas (inversión, innovación tecnológica, desarrollo regional, infraestructura, microempresas y pymes, responsabilidad empresarial), y de mercado de trabajo (libre circulación de personas, educación y formación profesional, inter-

²⁰ De todos modos las resistencias de los gobiernos y empleadores a comprometer al MERCOSUR con los derechos fundamentales de los trabajadores llevó que la Declaración Sociolaboral no adoptara la forma de un Protocolo, manteniéndose como mera «Declaración» de los presidentes. Se trata de la única norma de semejante importancia que no adoptó la forma de Protocolo.

mediación laboral, seguro de desempleo), que junto con las políticas específicamente laborales, debían combinarse para **«instalar el Empleo como eje transversal del MERCOSUR»**.

Rubén Cortina explicaba con precisión la nueva posición de la CCSCS: **«este tipo de economía <<produce>> empleo precario; pretendemos que la economía se organice de otro modo para <<producir>> empleo decente para todos»**.

La Conferencia Regional de Empleo produjo una importante «Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR» solicitando *«la elaboración de una ESTRATEGIA MERCOSUR para el CRECIMIENTO del EMPLEO, de acuerdo a los objetivos y lineamientos establecidos en la presente Declaración, con la activa participación de la Comisión Socio-Laboral, del Foro Consultivo Económico y Social y de los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares, de los países de la región.»*²¹

Vale la pena transcribir los objetivos de la Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo, que figuran en la Declaración, no solo porque siguen los lineamientos propuestos por la CCSCS, sino porque constituyen el embrión de una nueva visión de la economía, radicalmente distinta de las políticas neoliberales que reinaron en los años 90:

a) Integración de las políticas de Estado (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social) en el objetivo empleo de calidad, evaluando su impacto ocupacional y sus consecuencias en el mercado de trabajo.

b) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de redes o tramas productivas cuya expansión, densificación y mayor competitividad contribuirán al crecimiento de la inversión privada y del empleo.

c) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra.

d) Promoción de programas y políticas específicos para las micro y pequeñas empresas, haciendo extensión efectiva hacia el sector; de los servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral.

e) Reformulación de las políticas de protección al desempleado, según criterios de reinserción laboral de los trabajadores desocupados y mejora de sus condiciones de empleabilidad.

f) Promoción de sistemas y servicios de formación profesional de calidad, articulados con las políticas educativas, de empleo y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

g) Reducción sustancial de la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, e impulsando la coordinación de políticas de igualdad de oportunidades y de combate a todas las formas de discriminación en el empleo.

²¹ La Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR del 16 de Abril de 2004 puede encontrarse en la Revista Pistas, N° 12 (Mayo 2004), www.mundodeltrabajo.org.ar

h) Promoción y armonización de políticas de Estado con vistas a la eliminación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones.

i) Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional, a fin de profundizar el proceso tripartito de construcción de la dimensión social que comprometa a los actores gubernamentales y sociales en un modelo de desarrollo con equidad.

En alguna medida las políticas económicas que están implementando los nuevos gobiernos del MERCOSUR obedecen a estos lineamientos y si bien la situación de los trabajadores de la región sigue siendo mala (alta desocupación, alta desigualdad social, alta precariedad laboral), por primera vez en muchos años las tendencias sociales evidencian algunas mejoras y los trabajadores encuentran un espacio de reconocimiento en los más altos niveles de la administración. Puede decirse que los gobiernos de nuevo tipo que han asumido en el MERCOSUR (2002 en Brasil, 2003 en Argentina, 2004 en Uruguay) difícilmente hubieran podido acceder al poder y lo que es más importante sostener políticas económico-sociales alternativas a los modelos neoliberales, sin la existencia misma del MERCOSUR con los contenidos introducidos por los sindicatos.

La lentitud para implementar una Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo, llevó a la CCSCS a proponer la creación de un **Grupo de Alto Nivel** a tal fin, integrado por los Ministerios responsables por las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR. El Grupo de Alto Nivel fue efectivamente creado el pasado 16 de Diciembre de 2004 por Decisión 46/04 del Consejo Mercado Común, en donde se dispone que el Grupo deberá elevar al Consejo del Mercado Común, por una propuesta para la creación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, a ser considerada en la XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, en diciembre de 2005.

El futuro y los resultados de la nueva estrategia sindical impulsada por la CCSCS en el MERCOSUR aún son inciertos. Pese a ello su enfoque orientado hacia el corazón de la política económica a fin de orientarla primordialmente hacia la creación de empleo decente para todos, implica una reformulación profunda de las estrategias sindicales de los años 90, y la posibilidad de abrir un camino para diseñar una política económica alternativa.

Las propuestas económicas que está impulsando la CCSCS pueden considerarse parte de una tendencia en curso, más amplia y global, de recuperación de la noción de «economía política» y de la posibilidad de opciones económicas capaces de atender las necesidades de empleo decente de los trabajadores. Recientemente, en un artículo sugestivamente titulado «*Los sindicatos deben recordar a Keynes*», Julio Godio analizaba esta tendencia con claridad:

Ahora, en el inicio del ocaso del neoliberalismo, los partidos populares, los sindicatos y los movimientos sociales, necesitan volver sobre Keynes, para garantizar que la segunda ola de mundialización de la economía (la globalización) incluya la construc-

ción de sociedades de trabajo y auténticas democracias económicas, sociales y políticas, como fundamento de sus agendas y programas. Una visión de progreso que no duda en recurrir también a la autoridad de los padres fundadores de la Economía Política, como Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx (a pesar de lo que ha llovido desde que éstos pasaron a mejor vida) para garantizar el buen funcionamiento de economías de mercado integradas. (Godio 2005)

Este set de políticas económicas orientadas al empleo diseñadas desde la CCSCS, fue a su vez apoyada por el Consejo Consultivo Laboral Andino, y presentada en forma común, como propuesta sudamericana, para su incorporación en la reciente **Plataforma Laboral de las Américas** (ORIT 2005), elaborada a instancias de la ORIT y presentada el 27 de Setiembre de 2005 a la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.²²

8. LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y LAS RELACIONES LABORALES

La libertad de circulación desempeña un rol decisivo en el estado de las relaciones laborales en la era de la globalización. La brecha entre la libertad de circulación de la que gozan el Capital y el Trabajo es sorprendente. Por un lado el Capital ha incrementado su libertad para circular exponencialmente utilizando la tecnología digital (digitalización del capital) y la interconexión de redes informáticas, el desplazamiento de fuentes de aprovisionamiento, puestos de trabajo y personal, desde y hacia cualquier parte del mundo, al punto que debe considerarse que **el Capital se ha unificado a nivel global mediante su alto nivel de movilidad**. Por otro lado el Trabajo no solo ha visto restringido a su mínimo histórico su libertad para circular, sino que la creciente desigualdad entre zonas de enorme riqueza y zonas de pobreza intolerable, es la causa principal del proceso masivo de migración forzada de millones de trabajadores. En ese contexto el Trabajo ve caer su capacidad de negociación frente al Capital, que utiliza precisamente su alta capacidad de entrar y salir a voluntad de países y empresas, para generar la competencia a la baja de los trabajadores de diferentes empresas y países.

No todo el Trabajo ha visto restringida su libertad de circular. Por el contrario, como lo demuestra la llamada «fuga de cerebros», los países más ricos y las empresas transnacionales apoyan activamente y promueven la migración de trabajadores calificados (científicos, deportistas, artistas, gerentes) procedentes del Tercer Mundo en tanto y en cuanto la migración haya sido decidida por el empleador. Este proceso migratorio implica una enorme sangría de inversiones y recursos humanos indispensables para los países menos desarrollados y una de las causas principales del atraso.

Los procesos de integración regional, y en particular los de América del Sur, están tomando decisiones fundamentales en materia de libertad de circulación de

²² Es posible acceder al texto de la Plataforma Laboral de las Américas en www.gpn.org/research/orit2005/index.html

los trabajadores. Con gran lucidez el investigador uruguayo Hugo Barreto Ghione promovía la libre circulación de personas en el MERCOSUR explicando su importancia:

«La circulación de personas por razones de trabajo es (...) un imperativo axiológico a impulsar por los sindicatos como portadores de una dimensión que consagra el «rostro humano» de la integración. Se trata de que el hombre haga suyo el espacio geográfico de la integración, «aboliendo» fronteras que para los bienes y los capitales no existen». (Barreto Ghione 1999)

En 2002 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron cuatro tratados que garantizan la libre residencia de los nacionales de esos países en cualquiera de los otros y la regularización de los actuales migrantes y sus familiares. La eventual incorporación de Perú a este nuevo esquema migratorio en el Cono Sur aún es incierta, pero los recientes acuerdos migratorios (2002 y 2004) entre ese país y Argentina, parecen indicar una tendencia integradora. Los tratados no solo implican establecer el derecho a la libre residencia de los ciudadanos de los países del MERCOSUR en cualquier parte del MERCOSUR, **con su correspondiente derecho a ejercer cualquier actividad lícita**, sino que establece una nueva política regional en materia de circulación de personas. Específicamente, los tratados establecen que «la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos» (Robles 2004b).

Los Tratados Migratorios del MERCOSUR han abierto un proceso de libertad de circulación que tendrá (ya está teniendo) una notable influencia en los mercados de trabajo de la Subregión. Se estima que unos 3 millones de trabajadores y sus familiares se verán beneficiados al «regularizarse» su situación migratoria y quedar autorizados legalmente a trabajar. La decisión prácticamente eliminará (al menos de acuerdo a la actual composición de las migraciones entre naciones del MERCOSUR) la existencia de trabajadores en situación migratoria irregular, fuente primordial para el establecimiento de relaciones laborales no contractuales en algunos mercados de trabajo, como el del servicio doméstico, la construcción y la industria textil. La situación migratoria regular, no solo le permite a los trabajadores establecer contratos de trabajo formales y hacerlos valer en los tribunales (actos que un trabajador en situación migratoria irregular prácticamente no puede hacer), sino que sobre todas las cosas les permite afiliarse a los sindicatos y actuar colectivamente. La libertad de circulación en el MERCOSUR va a cambiar de raíz las relaciones laborales en el servicio doméstico, la construcción, y en cierta medida en la industria textil, el trabajo agrícola y forestal, y las zonas fronterizas. Pero al mismo tiempo, va a incidir fuertemente en todo el sistema de relaciones laborales, porque prácticamente va a desaparecer la principal causa de fragilidad e indefensión (la irregularidad migratoria) de un sector del mercado de trabajo que empuja hacia la informalidad y la precariedad al mercado de trabajo en su conjunto.

Por su parte **la Comunidad Andina** aprobó en junio del 2003 mediante la Decisión 545 el Instrumento Andino de Migración Laboral, con el fin de permitir de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia.

A su vez, la clara tendencia en América del Sur a estrechar las relaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, expresada en la puesta en marcha del ambicioso proceso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, permite **anticipar en el corto plazo un proceso de libre circulación de trabajadores en toda América del Sur.**

En general los sindicatos sudamericanos no han se han involucrado sostenidamente en los procesos de establecimiento de la libre circulación de trabajadores en los ámbitos subregionales y regional, a pesar de que han sido los sindicatos quienes venían reclamando desde más de una década atrás que se reconociera el libertad de circulación de los trabajadores. Sin embargo, ha crecido la preocupación sindical por promover los procesos de libre circulación de trabajadores, por organizar a los trabajadores migrantes y por establecer contactos entre centrales a fin de actuar más eficazmente en todo el proceso. Un ejemplo de ello es la Declaración del 16 de Abril de 2004 de los representantes de las centrales sindicales de Chile y Perú sobre los trabajadores migrantes peruanos que emigran a Chile²³ donde *«reconocen la problemática migracional en América Latina y el mundo que se ha acrecentado como resultado del proceso de globalización neoliberal implementado en nuestros países»* y proponen una serie de acciones a efectos de mejorar la acción sindical sobre la problemática.

Las migraciones laborales y la libertad con que son decididas y realizadas por los trabajadores y sus familiares, implican mucho más que el reconocimiento de los derechos y la protección de una minoría especialmente vulnerable. Implica atender el proceso permanente de formación y reformación de los pueblos nacionales, como sujeto titular y razón de ser de las democracias.

Y en el plano del MERCOSUR y la Comunidad Andina implica atender a la formación misma del pueblo subregional, de la sociedad civil mercosureña y andina, respectivamente, requisito decisivo para la constitución democrática de los procesos de integración subregional como lo vienen puntualizando desde varios años atrás los uruguayos Ghandi y Bizzozero (Ghandi y Bizzozero 1997).

9. CONCLUSIÓN

Los procesos de integración regional (y subregional) permiten a los sindicatos configurarse y configurar ámbitos políticos y de diálogo social que le permitan equilibrar las relaciones con el capital empleador y constituirse en sujetos de la globalización.

²³ Puede consultarse en la Revista Pistas del Instituto del Mundo del Trabajo N° 12 (Mayo 2004) www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p012/doccentralesch&peru1p12.htm

En esa dirección «democratizar la globalización y los procesos de integración regional» constituye un objetivo estratégico para establecer un círculo virtuoso entre democracia y relaciones laborales contractuales, capaz de oponerse y eliminar el actualmente predominante círculo entre déficit democrático y esclavitud (trabajo forzado y no contractual).

Las experiencias de integración regional en Sudamérica no solo han demostrado la viabilidad de la integración Sur-Sur, sino la vitalidad del movimiento sindical, su capacidad para enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI, y la necesidad de su participación activa en los procesos de integración para que los mismos puedan ir más allá de ser «mesas de negocios» de empresas multinacionales y grandes grupos económicos, para orientarse efectivamente a dar respuestas a las necesidades urgentes de la población.

Los próximos años pondrán a prueba la capacidad de los sindicatos para reorganizarse a sí mismos con miras a afianzar los procesos de integración regional como camino adecuado frente a la opción neoliberal de los tratados de libre comercio, impulsar activamente la integración de las sociedades civiles para formar pueblos-subregionales, y al mismo tiempo estrechar las relaciones con las demás regiones del mundo, con el fin de constituir un Pueblo-Mundo.

El diálogo social subregional, regional y global es un camino posible para que el Trabajo se vuelva sujeto de las relaciones laborales en el siglo XXI.

10. BIBLIOGRAFIA

ALBERDI, Juan B.

1920 *El crimen de la guerra (1870). Obras selectas*, Buenos Aires, Librería «La Facultad» de Juan Roldán, t. XVI, Cap. X.

ANGELL, Norman.

1936 *La Paz y el Pueblo*, Barcelona, Editorial Gili.

BARRETO GHIONE, Hugo

1999 *Libre Circulación, Tripartismo y Supranacionalidad en el MERCOSUR*. Montevideo, Mimeo.

BORJA, Jordi

1998 *Ciudadanía y Globalización: el caso de la Unión Europea*. La Factoría, Nº 7, Octubre 1998.

CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur)

2004 *Documento de Reorientación de la CDP*, Montevideo, CCSCS

CGT (Confederación General del Trabajo de Argentina)

2004 *MERCOSUR: «Hacia una Estrategia Regional de Empleo» (Documentos de la 1ª Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR)*, Buenos Aires, CGT y OIT

CIOSL (ICFTU)

- 2002 *Social Dimensions of Globalisation: ICFTU submission to first meeting of ILO World Commission on Globalisation* (versión on-line en www.union-network.org)

CORRES, Gerardo

- 2000 «La razón de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su fundamento en el constructivismo», *Revista Pistas del Instituto del Mundo del Trabajo*, N° 1, Noviembre (www.mundodeltrabajo.org.ar)

FRIEDRICH, Carl J.

- 1959 «Teoría Constitucional Federal y Propuestas Emergentes», en *Practica del Federalismo*, Arthur W. Macmahon (Universidad de Columbia) comp., pp 541-565, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina

GHANDI, Jorge; BIZZOZERO, Lincoln

- 1997 «Hacia una sociedad civil del MERCOSUR privado», en *Le Monde Diplomatique*, México, Edición Mexicana de Le Monde Diplomatique.

GODIO, Julio; CASTILLO, Gerardo; ORSATTI, Alvaro

- 1996 *Creación, Desarrollo y Políticas Sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)*, Buenos Aires, Editorial Corregidor.

GODIO, Julio

- 2005 «Los sindicatos deben recordar a Keynes», en revista electrónica *Rebanadas de Realidad*, 28/03/05, www.rebanadasderealidad.com.ar

HABERMAS, Jürgen

- 1999 *La inclusión del otro*, Buenos Aires, Paidós

HERNÁNDEZ, José

- 1872 *El Gaucho Martín Fierro*, Buenos Aires, Imprenta La Pampa

KANT, Emmanuel

- 1942 *La Paz Perpetua*. Buenos Aires, Editorial Tor

KLEIN, Wolfram F.

- 2000 *El MERCOSUR: Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Nueva Sociedad

MACBRIDE Sean.

- 1980 *Many voices, one world*, Paris, Unesco,

MCLUHAN, Marshall et al.

- 1968 *War and Peace in the Global Village*, New York, Bantam Books

MEADOWS, Donella H et al

1972 *The Limits to Growth*, New York, Universe Books

MONTESQUIEU, Charles Louis

1748 *De l'esprit des lois (The spirit of laws)*, Versión en inglés on line en www.constitution.org/cm/sol.htm

NYE, Joseph S. Jr.

2001 *Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable*. Foreign Affairs, July/August 2001

OHMAE, Keichi

1995 *The end of de Nation-State: The rise of Regional Economies*, New York, Free Press

OIT

2005 *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Ginebra, OIT

ORIT

2005 *Plataforma Laboral de las Américas*, Caracas, ORIT

RIBEIRO, Darcy

1968 *Processo Civilizatório*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira

RIBEIRO, Darcy

1970 (a) *As Américas e a Civilização*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira

RIBEIRO, Darcy

1970 (b) *Os Índios e a Civilização*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira

RIBEIRO, Darcy

1972 *Os Brasileiros: 1. Teoria do Brasil*, Editora Paz e Terra

RIBEIRO, Darcy

1975 *Configurações histórico-culturais dos Povos Americanos*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira

ROBLES, Alberto José

2002 *Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (versión on-line en <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p008/roblesoslag02.htm>)

ROBLES, Alberto José

2004 (a) *Bases para el diseño de organismos sociolaborales tripartitos para la integración hemisférica*. Caracas, ORIT

ROBLES, Alberto José

- 2004 (b) *Guía de buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el MERCOSUR*, Lima, OIT/ACTRAV

ROBLES, Alberto José

- 2004 (c) «Union renewal trends related with union activity at MERCOSUR», presentado y publicado en el *International Colloquium Union Renewal*, HEC Montreal, Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Mondialisation et le Travail (CRIMT)

ROUSSEAU, Jean-Jaques

- 1762 *Contrat Social (El Contrato Social)*, Alacant : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000 (www.cervantesvirtual.com)

SAMPAY, Arturo E.

- 1974 *Constitución y Pueblo*, Buenos Aires, Editorial Cuenca

SCHMITT, Carl

- 1991 *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza pag. 83.

STRÖMBERG, Tommy

- 1997 *Did regional integration save democracy in Paraguay?*, Oslo, en www.ohlininstitutet.nu/skrifter/paraguay.htm

TELLO VIDAL, Luis

- 2004 *Apuntes para una historia del Consejo Consultivo Laboral Andino*, Lima, CCLA.

THUROW, Lester

- 1996 *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editor S.A.

TOFFLER, Alvin; TOFFLER, Heidi

- 1990 *Power shift*, New York, Bantam Books.